

146. löggjafarþing 2016–2017.
x. mál.

Umsögn

um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022.

Frá 4. minni hluta atvinnuveganefndar.

Fyrir Alþingi liggur stjórnartillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022. Atvinnuveganefnd hefur fjallað um þetta þingmál að beiðni fjárlaganefndar sem óskaði eftir því að nefndin léti í ljós álit sitt á þeim sex málefnasviðum sem heyra undir starfssvið nefndarinnar, þ.e. nr. 07 Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar, nr. 12 Landbúnaður, nr. 13 Sjávarútvegur og fiskeldi, nr. 14 Ferðaþjónusta, nr. 15 Orkumál og nr. 16 Markaðseftirlit, neytendamál, stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar.

Fjöldi gesta kom á fund nefndarinnar, svaraði spurningum nefndarmanna og lýsti sjónarmiðum sínum varðandi efni þingsályktunartillögunnar. Eru gestirnir tilgreindir í umsögn meiri hluta nefndarinnar og því ástæðulaust að orðlengja um þá hér umfram það þakka þeim framlag þeirra til umræðna og rýni þingmálsins. Þá hefur fjöldi umsagna borist um þingsályktunartillöguna sem veita vitneskju um þýðingu þeirrar stefnu sem þar er sett fram fyrir starfseminum sem álitsgjafarnir annast og málaflokka sem undir þá heyra.

Fjármálaáætlunin fyrir árin 2018–2022 er að vonum allviðamikil og margþætt. Þessi umfjöllun mun umfram allt beinast að fyrrgreindum málefnasviðum en áður en að henni kemur verður þó farið orðum um nokkur heildareinkenni fjármálaáætlunarinnar. Er sú umfjöllun langt frá því tæmandi.

Framsetning áætlunarinnar – grunngildi sniðgengin

Fjármálaáætlun er gerð samkvæmt ákvæðum í lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál, sem tóku gildi 1. janúar 2016. Með því að umrædd lög gengu í gildi breyttist framsetning helstu skjala stjórnvalda varðandi opinber fjármál verulega. Þar sem svo skammt er liðið frá gildistöku laga um opinber fjármál og ekki er ljóst hvaða breytingar koma til með að leiða af gildistöku þeirra er augljóst að einhverjir byrjunarörðugleikar kunna að fylgja framkvæmd þeirra í byrjun sem draga þarf lærdóm af.

Vankantar á framsetningu eru þó svo miklir og augljósir að ekki er unnt að kalla þá annað en handvömm. Hér skal ekki leitt getum að því hvað kunni að valda því að svo óhönduglega hefur tekist til að hvarvetna ægir saman tölum um fjárfestingu og tölum um rekstrarfé í yfirlitum yfir fjárveitingar til málefnasviða. Fyrir vikið verða tölurnar þýðingarlitlar, enda meira en lítið óljóst hvað að baki þeim býr. Hefur fjármálaráð réttilega bent á það á bls. 6 í umsögn sinni við 402. mál, sbr. einnig bls. 26, að grunngildamiðum vinnubrögðum hafi ekki verið beitt að neinu marki við gerð fjármálastefnunnar og á það sannarlega við að sá skortur á sundurliðun sem einkennir áætlunina gengur gegn sjónarmiðum um gagnsæi og gegn fimm grunngildum sem mælt er fyrir um í 6. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

Stefna stjórnvalda um opinber fjármál – stundum skýr, stundum engin.

Engum sem kynnir sér tillöguna getur dulist að markmið hennar er að draga saman í rekstri hins opinbera. Nægir í því samhengi að vísa til umfjöllunar um samneyslu á bls. 16 þar sem fram kemur að stefnt er að samdrætti samneyslunnar á gildistíma áætlunarinnar. Áform um þróun skatttekna og tryggingagjalds á bls. 48–50 segja sömu sögu. Þetta þarf að sjálfsgöðu ekki að koma á óvart þegar litið er til þeirrar eindregnu hægrri stefnu sem stjórnvöld fylgja í opinberum fjármálum. Það vekur hins furðu að um leið og lýst er fyrirætlunum um samdrátt í tekjuöflun hins opinbera eru látin í ljós áform um mikla innviðauppbýggingu án þess að með fylgi trúverðugar áætlanir um fjármögnun þeirra framkvæmda sem krefst mikilla fjárútláta.

Fjárbörf þeirra stofnana sem haft var samráð við þegar fjármálaáætlunin var undirbúin endurspeglast ekki í áætluninni og svo virðist sem ekki hafi verið haft við þær samráð um forgangsroðun verkefna. Er því sýnt að ýmis þeirra verkefna sem opinberar stofnanir hafa haft með hendi munu ekki rúmast innan hins þrönga ramma fjármálaáætlunar. Blasir því við að þær þurfa að fækka verkefnum og starfsfólki í mörgum tilfellum. Þá eru dæmi um að verkefni hafi verið flutt til stofnana sem heyra undir málefna svið atvinnuveganefndar án þess að gert sé ráð fyrir fjárveitingum í samræmi við það í fjármálaáætluninni.

Þetta ósamræmi varð Samtökum atvinnulífsins tilefni til þess í umsögn sinni um tillöguna, dags. 2. maí 2017, að vekja athygli á skorti á stefnumörkun og framtíðarsýn í fjármálaáætluninni. Bent er á það af hálfu samtakanna að áætlun um fjármögnun uppbyggingar innviða skorti og að stjórnvöld leyni afstöðu sinni til einkareksturs á sviðum sem hið opinbera hefur hingað til sinnt. Tekið skal undir það með Samtökum atvinnulífsins að stefnumörkun skortir allvíða bagalega í tillögunni og er það í senn undrunar- og áhyggjuefni. Má kalla það undarlegt að ekki skuli hafa verið lögð áhersla á svo sjálfsagðan þátt sem að tengja saman áform um útgjöld og fjármögnun þeirra og verður að telja að þetta gangi gegn varfærnisþróunarmíðum sem eru meðal grunnilda sem fylgja þess samkvæmt 6. gr. laga nr. 123/2015, en áhyggjuefni að ekki skuli greint frá því hvort að baki tali um aukna innviðauppbýggingu búi áform um stórfellda einkavæðingu. Sú spurning vaknar óhjákvæmilega hvort það sé skilyrði af hálfu stjórnvalda fyrir fjárveitingum úr sameiginlegum sjóðum til sameiginlegra verkefna að einkaaðilar eigi þess kost að taka hluta þeirra til sín og hvort fullt samkomulag sé þá um slíka tilhögun meðal stjórnarliða.

Þá er það óásættanlegt að ekki skuli gert ráð fyrir útgjöldum vegna skuldbindinga Íslands vegna loftslagsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna.

Málefna svið 07 Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar.

Þetta málefna svið, sem heyrir undir tvo ráðherra, á við um starfsemi Vísinda- og tækniráðs, samkeppnissjóði í rannsóknum, Nýsköpunarmiðstöð Íslands og Einkaleyfastofu. Allur þorri þeirrar starfsemi sem tilheyrir málefna sviðinu er tengdur þekkingaröflun og nýtingu þekkingar og stuðlar þannig að uppbyggingu og þróun í samtíð og framtíð. Má nefna að meðal þess sem rannsóknir og þróun beinast að eru þær áskoranir sem við samfélagi okkar blasa í umhverfis- og loftslagsmálum. Er því mikilvægt að vel sé búið að þeirri starfsemi sem í hlut á.

Miðað við þá áherslu sem lögð er á nýsköpun, rannsóknir og markaðsmál þá er mikil þörf á að styrkja enn frekar samkeppnissjóði, fé til rannsókna og aðra sjóði sem falla undir nýsköpun og styrki til frumkvöðla vísinda og rannsókna. Sjóðirnir anna engan veginn þeirri eftirspurn sem er til staðar og árlega þarf að hafna góðum og fullburða umsóknum sem gætu skilað sér margfalt til baka til samfélagsins. Í samkeppnissjóðum eru skuldbindingar inn í Evrópuverkefni sem við fáum úr þrefalt framlag miðað við það sem ríkið leggur til. Aukið fjármagn hefur verið lagt til samkeppnissjóða en betur má ef duga skal því verið er að fjárfesta í nýsköpun og þekkingu sem skilar sér margfalt til baka. Ekki má gleyma litlu

sprotunum þar sem sótt hefur verið um styrki til minni verkefna og áður féllu beint undir safnliði á fjárlögum en nú eru undir hverju ráðuneyti og óljóst hvaða fjármunir eru þar til ráðstöfunar. Nýsköpunarmiðstöð horfir fram á að fjárútlát til stofnunarinnar fari minnkandi og gæti það bitnað á starfsemi hennar á landsbyggðinni. Fjárlagaramminn er að minnka og mikilvægt hlutverk stofnunarinnar í byggingarrannsóknum og orkunýtingarrannsóknum í uppnámi. Mikilvægt er að veita fjármunum í nýsköpun til að ná markmiðum landsins í kolefnisfótsporun og samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda.

Æskilegt er talið að útgjöld samfélagsins til rannsókna og þróunarstarfs sé ekki undir 3% af VLF á ári en þegar Hagstofa Íslands kannaði hvernig þessu væri farið hér á landi kom í ljós að einungis 2,19% af VLF renna til fyrrnefndra verkefna. Samkeppnissjóðirnir eru afar mikilvægir fyrir rannsóknarstarf í landinu. Æskilegt væri að stærð þeirra fylgdi þróun landsframleiðslu, sem hefur aukist verulega á síðustu árum. Væri því rétt að auka fjárveitingar til þessara sjóða enda eiga þeir ríkan þátt í að byggja upp samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja.

Málefna svið 12. Landbúnaður.

Texti þingsályktunartillögunnar um landbúnaðarmál lýsir óvissri stöðu starfsgreinarinnar sem lýsir sér m.a. í því að búvörusamningar eru til endurskoðunar og ekki liggur fyrir hvaða áhrif sú endurskoðun hefur á kjör og starfsaðstæður bænda sem eru þeim háðir. Landið er nú langtum opnara fyrir innflutningi á landbúnaðarvörum en það hefur hingað til verið.

Fulltrúar Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs hafa varað við auknum innflutningi á ferskum kjötvörum til landsins vegna smithættu sem stafað getur af slíkum innflutningi og er með því tekið undir ábendingar og rök dýralækna, sóttvarnalæknis og ýmissa annarra sem hafa þekkingu á þessum málum. Í ljósi þessa og þeirrar landbúnaðarstefnu sem lesa má í tillögunni vekja áætlanir um fjárveitingar til Matvælastofnunar ugg. Þegar við bætist að stofnunin stendur frammi fyrir vaxandi verkefnum sökum aukinna krafna um dýravelferð og verkefna tengdum fiskeldi er ljóst að verulega vantar á að fjárveitingar til stofnunarinnar á áætlunartímanum nægi til að gera henni kleift að sinna verkefnum sínum eins og þörf er á.

Ljóst er að mikil hagræðingarkrafa er innifalin í búvörusamningunum og óvissa um hvaða áhrif hún hefur á landbúnaðinn og einstakar greinar eins og fækkun bóa og samþjöppun í mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt. Ekkert liggur heldur fyrir varðandi tollasamninginn þegar hann tekur gildi, hvaða áhrif hann kann að hafa á innlenda landbúnaðarframleiðslu og stöðu einstakra greina. Ekki sér þess stað að fara eigi í markaðsátak með íslenskt lambakjöt eða koma með sérstakan stuðning við sauðfjárbú á jafarsvæðum og í brothættum byggðum landsins.

Málefna svið 13. Sjávarútvegur og fiskeldi.

Ekkert liggur fyrir um auðlindagjöld í þessum greinum, hvernig þeim verði háttáð til framtíðar og beðið er eftir niðurstöðu starfshópa og nefnda um þau mál.

Aukning fjármuna til þessa málaflokks er áætluð sáralítil þótt ný grein eins og fiskeldið kalli á aukna fjármuni til eftirlits og rannsókna og eftirlitsstofnanir eins og Matvælastofnun hafi fengið fjölda verkefna á umliðnum árum sem krefjast meiri fjármuna og mannafla, sbr. nýja skýrslu sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefur lagt fyrir þingið um stofnunina. Matvælastofnun er upp fyrir haus í verkefnum og ekkert samráð var haft um fjármögnun aðgerða eða forgangsöröðun verkefna. Annað hvort stendur stofnunin frammi fyrir því að auka við sig starfsfólk eða verður í þeirri stöðu að geta ekki sinnt verkefnum sínum nægilega vel, t.d. nýjum verkefnum í dýravelferð, dýraeftirliti og fiskeldi. Matvælastofnun hefur eftirlitsskyldu með um 6000 aðilum í dag og brýnt er að stofnunin risi undir sínu hlutverki.

Hafrannsóknastofnun hefur lengi verið fjársvelt en miklar kröfur eru gerðar til hennar í rannsóknum á fiskstofnum landsins en við blasir að miðað við fyrirliggjandi áætlun verður að forgangsraða og fella út verkefni sem eru ófjármögnuð. Óásættanlegt er að Hafrannsóknastofnun þurfi að treysta á fjármagn frá útgerðaraðilum til að fjármagna brýnar rannsóknir á fiskstofnum og lífríki sjávar. Um er að ræða rannsóknir sem nýting sjávarauðlindarinnar byggist á og miklir hagsmunir eru undirliggjandi fyrir þjóðarþúid.

Ekki er gert ráð fyrir nýju rannsóknarskipi en það gamla, Bjarni Sæmundsson, er nær 50 ára gamalt. Ekki er gert ráð fyrir fjármagni til burðarþolsmats Hafrannsóknastofnunar vegna fiskeldis og þurfti stofnunin á liðnu ári að sækja um í umhverfissjóð sjókvíaeldis til þess að geta staðið undir rannsóknum vegna burðarþolsmats.

Fram kom hjá Fiskistofu að samráð náði ekki til fjárþarfar miðað við áætlanir um markmið, áherslur og aðgerðir hjá stofnuninni.

Hjá Fiskistofu eru um 73% af útgjöldum launakostnaður en verið er að vinna að greiningu á fjárþörf og fjártillögum stofnunarinnar. Fiskistofa hefur aukið samstarf í alþjóðlegu samstarfi hvað varðar vottun og rekjanleika í íslenskum sjávarútvegi. Ekkert fjármagn er ætlað sérstaklega í þetta samstarf sem skiptir hagsmuni sjávarútvegsins miklu máli og eykur verðmæti íslenskra sjávarafurða. Mikill kostnaður hefur verið vegna flutnings höfuðstöðva fiskistofu til Akureyrar og viðbótarferðakostnaðar starfsmanna. Eftir stendur ónotað húsnæði í Hafnarfirði sem ríkið er með leigusamning um til ársins 2025.

Þessar breytingar á rekstrarumhverfi Fiskistofu, aukin verkefni hennar og aukin eftirlitsskylda t.d í fiskeldi og boðuð fjölgun starfstöðva á landsbyggðinni gerir það að verkum að fjárhagsgrundvöllur stofnunarinnar er ótryggur og þar með starfsemi hennar.

Málefna svið 14. Ferðaþjónusta

Ferðaþjónusta hefur á síðustu árum orðið einn af mikilvægustu atvinnuvegum þjóðarinnar. Ólíkt ýmsum öðrum nýjum atvinnugreinum gætir áhrifa ferðaþjónustunnar um allt land, þótt vissulega séu áhrifin mismikil og raunar fremur lítil í ýmsum landslutum. En ferðaþjónustan er þó alls ekki bundin við þéttbýlið á suðvesturhorninu eins og margar þjónustugreinanna sem hafa kallað til sín vinnuafli og fjárfestingar á undanförunum árum.

Staða ferðaþjónustufyrirtækjanna er þó ærið misjöfn eftir því hvort þau eru staðsett í þéttbýlinu á suðvesturhorninu eða úti á landsbyggðinni. Samkvæmt áliti Samtaka ferðaþjónustunnar verða neikvæð áhrif breytinganna á virðisaukaskattsálagningunni mest á landsbyggðinni. Þeir ferðalangar sem skipta við ferðaþjónustufyrirtæki á landsbyggðinni hafa að jafnaði bókað ferðir sínar með lengri fyrirvara en viðskiptavinir fyrirtækja á suðvesturhorninu, sem sumir hverjir hafa alls ekki bókað neitt fyrir fram. Þetta veldur því að fyrirtækin á landsbyggðinni eru viðkvæm fyrir gengisbreytingum og hefur styrking á gengi íslensku krónunnar valdið þeim mörgum verulegum búsifjum. Þegar við bætist hin mikla hækkun á virðisaukaskatti á ferðaþjónustu sem boðuð er er ljóst að á brattann verður að sækja með rekstur ýmissa ferðaþjónustufyrirtækja á landsbyggðinni. Það veldur vonbrigðum að ekki skuli í fjármálaáætluninni vera gert ráð fyrir neinum ráðstöfunum til að koma til móts við þessi útflutningsfyrirtæki og styrkja rekstrargrundvöll þeirra.

Mjög er gagnrýnisvert að ekki var haft samráð við Samtök ferðaþjónustunnar eða aðra fulltrúa greinarinnar um fyrirhugaða hækkun virðisaukaskatts. Þá vantar allar greiningar á áhrifum skattbreytinganna og stefnumótun í málefnum ferðaþjónustunnar sem er orðin stærsta atvinnugrein þjóðarinnar. Breytingar á borð við þá sem nú er í farvatninu ætti að undirbúa vel og faglega og tryggja þann fyrirsjáanleika sem ferðaþjónustan og aðrar atvinnugreinar eiga heimtingu á.

Fyrirtæki í ferðaþjónustu eru mjög misjafnlega undir það búin að takast á við aukna virðisaukaskattheimtu og ljóst að mikill munur er á aðstæðum smáfyrirtækja og hinna stærri

í því tilliti. Þá hefur fjárfesting í greininni verið talsverð undanfarið og ljóst að mörg fyrirtæki bera byrðar af þeim sökum sem gerir þeim erftt um vik að takast á við áhrif skattahækkunar.

Það stefnuleysi stjórnvalda vekur undrun að á meðan lagt er á það allt kapp af hálfu ISAVIA að ýta undir fjölgun ferðafólks skuli annar armur ríkisins leggja álögur á greinina sem ýta undir samþjöppun í greininni á höfuðborgarsvæðinu og torvelda ferðaþjónustufyrirtækjum á landsbyggðinni að byggja sig upp í heilsársferðamennsku.

Hin mikla þörf fyrir innviðauppbýggingu sem blasir við á mörgum sviðum og mikið og vaxandi álag á náttúru landsins rúmast illa innan hins þrönga ramma fjármálaáætlunarinnar. Nauðsynlegt er að framkvæmdasjóður ferðamannastaða hafi nægt fé til þess að sinna sínu hlutverki eins og honum ber og þörf er fyrir og enn fremur þarf að fjölga landvörðum.

Mikilvægt er að efla flugþróunarsjóð svo unnt verði að halda úti flugi frá Keflavíkurflugvelli til innanlandsflugvalla þannig að stýra megi för ferðamanna til þeirra svæða sem geta auðveldlega tekið við fleiri ferðamönnum.

Áætlanir um aðgerðir stjórnvalda á vettvangi ferðaþjónustu virðast losaralegar. Skal í því sambandi sérstaklega bent á markmið 2 um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Ferðaþjónustan er mikilvæg hvað þetta snertir en þarna þarf að gera ítarlega aðgerðaáætlun og fylgja henni eftir til að von sé um árangur. Vissulega er í fjármálaáætlun rammi dreginn utan um málefna svið annars vegar og opinber fjármál í heild hins vegar og þar er ekki greint frá sundurliðun til einstakra verkefna á málefna sviðum, en í því tilfelli virðist ramminn svo þröngur að ástæða er til að óttast að innan hans sé ekki svigrúm til að bregðast við þeirri stöðu sem lýst er að framan.

Málefna svið 15 Orka og eldsneyti.

Sett hafa verið metnaðarfull markmið í orkumálum um jöfnun orkukostnaðar og aðgerðir til að tryggja afhendingaröryggi raforku og auka hlut endurnýjanlegra orkugjafa í orkunotkun landsmanna. Einnig er unnið að orkuskiptum sem fela í sér að dregið verður úr notkun jarðefnaeldsneytis en hlutdeild innlendra endurnýjanlegra orkugjafa aukin. Eftir miklu er að sækjast, bæði með tilliti til fjármuna og ávinnings fyrir umhverfið, og því einboðið að takast á við þetta verkefni. En vitaskuld þarf að kosta nokkru til og því miður er ekki að sjá að gert sé ráð fyrir þeim útgjöldum í þingsályktunartillögunni.

Raforkunotendur kalla á uppbyggingu þriggja fasa rafveitukerfis en ekki er að sjá að gert sé ráð fyrir því í fjármálaáætlun árána 2018–2022, né tillögum og framkvæmdum til að styrkja raforkuflutningskerfið.

Málefna svið 16 Markaðseftirlit, neytendamál, stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar.

Þetta málefna svið heyrir undir tvö ráðuneyti; atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið. Gert er ráð fyrir að fjárveitingar til málefna sviðsins verði 11,4% hærra árið 2022 en þær eru áformaðar árið 2018 en sá bagalegi skortur á sundurliðun sem einkennir fjármálaáætlunina gerir erfitt um vik að meta hvort útgjöld til málaflokksins séu nægileg í heild eða deilt út í samræmi við þarfir og mikilvægi innan sviðsins.

Umsögn Neytendastofu við þingmálið, þar sem vísað er til álits ríkisendurskoðunar, ber með sér að þessi stofnun er fjársvelt þrátt fyrir að hún gegni mikilvægu hlutverki á sviði neytendaverndar og á hana hafi verið sett ýmis ný verkefni á undanförunum árum.

Minnt skal á mikilvægi eftirlits og neytendarverndar og hlutverks hins opinbera á því sviði við að hindra að almenningur verði ofurliði borinn af markaðsöflunum en fái haldið rétti sínum.

Að lokum.

4. minni hluti er allsendis ósammála pólitískum áherslum þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun áráanna 2018–2022 sem lúta að samdrætti í opinberum rekstri og virðast gera ráð fyrir einkavæðingu opinberrar starfsemi og lýsir grjótharðri hægri stefnu. Þá lýsir 4. minni hluti verulegum efasemdum um að áætlanir þær sem lúta að málefnasviðum sem heyra undir atvinnuveganefnd séu haldbærar og muni þær að líkindum annað hvort leiða til þess að fjárlög verði langt frá áformum í áætluninni eða þá að sú starfsemi og málavíð sem áætlunin snýst um verða í uppnámi og taka verði fjármálaáætlun upp til gagn Gerrar endurskoðunar. Fjármálaáætlun eins og hún liggur fyrir er óásættanleg og ekki hægt að samþykkja hana.

Alþingi, 8. maí 2017.
Lilja Rafney Magnúsdóttir.